

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'édition des DEBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

3^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

COMPTE RENDU INTEGRAL — 37^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 6 Juin 1967.

SOMMAIRE

1. — Rappels au règlement (p. 1603).
MM. Duhamel, Defferre, Ballanger.
2. — Communication de M. le Premier ministre (p. 1604).
3. — Communication de décisions de rejet, relatives à des contestations électorales (p. 1604).
4. — Nomination de membres d'organismes extraparlimentaires (p. 1604).
5. — Mesures d'ordre économique et social. — Nomination des membres de la commission mixte paritaire (p. 1605).
6. — Rappels au règlement (suite) (p. 1605).
Mme la présidente, M. Defferre.
Suspension et reprise de la séance.
7. — Réunion de la conférence des présidents (p. 1605).
8. — Règlement judiciaire, liquidation des biens, faillite personnelle et banqueroutes. — Discussion, après déclaration d'urgence d'un projet de loi (p. 1605).
9. — Rappel au règlement (p. 1605).
M. Defferre, Mme la présidente.

10. — Règlement judiciaire, liquidation des biens, faillite personnelle et banqueroutes. — Suite de la discussion d'urgence d'un projet de loi (p. 1606).

MM. Ithurbide, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice.

11. — Ordre du jour (p. 1612).

PRESIDENCE DE Mme JACQUELINE THOME-PATENOTRE,
vice-présidente,

La séance est ouverte à seize heures.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPELS AU REGLEMENT

M. Jacques Duhamel. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Duhamel, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Duhamel. Madame la présidente, j'ai eu l'honneur mercredi dernier d'inviter le Gouvernement à faire une communication sur une crise devenue aujourd'hui une guerre qui préoccupe intensément chacun de nous.

Je vous serais obligé de demander à M. le président de l'Assemblée nationale, usant de ses pouvoirs, de vouloir bien réunir la conférence des présidents afin qu'en accord avec le Gouvernement cette communication puisse être suivie d'un débat dans lequel chaque groupe pourrait déléguer un de ses membres et faire connaître sa position.

Je serais heureux qu'une suspension de séance vous permet de transmettre cette requête à M. le président de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. Gaston Defferre. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Defferre, pour un rappel au règlement.

M. Gaston Defferre. Mesdames, messieurs, j'approuve entièrement les propos de M. Duhamel demandant qu'un débat complet ait lieu sur la déclaration du Gouvernement.

Cependant, je me permets d'indiquer à M. le garde des sceaux, qui siège au banc du Gouvernement, que pour le groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste ce débat ne doit pas avoir lieu demain, mais aujourd'hui, maintenant. (*Vifs applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

La guerre a éclaté au Proche-Orient. Nul ne peut savoir ce qu'il en adviendra et quelles en seront les conséquences. Le Parlement a le droit d'être informé.

M. Jacques Duhamel. Très bien !

M. Gaston Defferre. ... et le Gouvernement a le devoir de l'informer sans plus tarder. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Il paraît que M. le Premier ministre mettrait actuellement au courant de la situation nos collègues de la majorité, ce qui expliquerait leur absence de l'hémicycle. Y aurait-il donc deux catégories de députés, ceux qui ont le droit d'être tenus au courant des événements et les autres ? (*Vifs applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, des groupes communiste et Progrès et démocratie moderne.*)

Majoritaires ou minoritaires, nous avons les mêmes droits. C'est pourquoi, madame la présidente, j'ai déposé sur le bureau de l'Assemblée une question préalable tendant au renvoi de la discussion du projet de loi sur la faillite jusqu'à ce que le Gouvernement se soit décidé à faire connaître sa position sur la situation résultant de la guerre dans le Proche-Orient. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

M. Robert Ballanger. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Ballanger, pour un rappel au règlement.

M. Robert Ballanger. Le groupe communiste estime également que les graves événements qui se déroulent au Moyen-Orient et qui mettent en danger la paix mondiale doivent faire l'objet d'un débat devant le Parlement.

Au cours de celui-ci, les parlementaires communistes exprimeront l'opinion de leur groupe et du parti communiste sur ces problèmes, ils soutiendront que la négociation doit prévaloir sur l'emploi de la force, que les différends doivent être résolus pacifiquement et qu'en respectant le droit à la vie et à l'indépendance de chaque peuple il faut réduire les antagonismes existant dans cette partie du monde et éviter la continuation de la guerre et ses prolongements éventuels. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

En conséquence, nous demandons aussi qu'un débat, au cours duquel chacun pourra s'exprimer, s'instaure dans les plus brefs délais, si possible cet après-midi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Gaston Defferre. Madame la présidente, je demande que la question préalable que j'ai déposée soit mise immédiatement aux voix, à main levée. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et des groupes communiste et Progrès et démocratie moderne.*)

M. Jacques Duhamel. Je demande la parole.

Mme la présidente. La parole est à M. Duhamel.

M. Jacques Duhamel. Afin de permettre le vote sur la question préalable opposée par M. Defferre, je renonce, bien entendu, à ma demande de suspension de séance.

— 2 —

COMMUNICATION DE M. LE PREMIER MINISTRE

Mme la présidente. Je dois, avant de répondre à M. Defferre, faire une communication à l'Assemblée et épuiser les questions qui précèdent à l'ordre du jour la discussion du projet de loi sur la faillite.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que M. le ministre des affaires étrangères fera, au nom du Gouvernement, le mercredi 7 juin, à quinze heures (*Vives protestations sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne*) une déclaration sans débat (*Nouvelles protestations sur les mêmes bancs*) conformément à l'article 132 du règlement (*Nouvelles protestations sur les mêmes bancs*) sur les événements du Moyen-Orient.

M. Raoul Bayou. C'est la faillite du Gouvernement !

Mme la présidente. « Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Un député du groupe Progrès et démocratie moderne. C'est une honte ! On se bat en Israël et nous discuterions de la faillite !

Sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste. Au vote ! Au vote !

Mme la présidente. Messieurs, c'est impossible. Je ne puis mettre aux voix maintenant la question préalable opposée par M. Defferre.

— 3 —

COMMUNICATION DE DECISIONS DE REJET RELATIVES A DES CONTESTATIONS ELECTORALES

Mme la présidente. En application de l'article L. O. 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel notification de diverses décisions de rejet relatives à des contestations d'opérations électorales.

Ces décisions seront affichées et publiées en annexe au compte rendu intégral de la présente séance.

— 4 —

NOMINATION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la nomination :
— de trois membres de la commission supérieure de codification pour laquelle les candidatures de MM. Rivierez, Dreyfus

Schmidt et Duroméa ont été présentées (application du décret n° 61-652 du 20 juin 1961) ;

— un membre titulaire et d'un membre suppléant de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence pour laquelle les candidatures de M. Hoguet et de M. Delachenal ont été présentées (application de la loi du 16 juillet 1945).

Ces candidatures ont été affichées et publiées.

Elles seront considérées comme ratifiées et les nominations prendront effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf oppositions signées par 30 députés au moins et formulées avant l'expiration de ce délai.

Avis en sera donné à M. le Premier ministre.

— 5 —

MESURES D'ORDRE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Nomination des membres de la commission mixte paritaire.

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la nomination...

Sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste. Au vote! Au vote!

Mme la présidente. Messieurs, je vous en prie.

L'ordre du jour appelle la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social.

La commission spéciale a présenté les candidatures suivantes :

Membres titulaires : MM. Abelin, Georges Bonnet, Bousquet, Pierre Cot, Bertrand Denis, Habib-Deloncle, Ribadeau-Dumas ;

Membres suppléants : MM. Deschamps, René Caille, Dupuy, Deprez, Chandernagor, Rabourdin, Ducoloné.

Les candidatures ont été affichées.

Elles seront considérées comme ratifiées dans l'ordre où elles ont été présentées et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis sauf opposition signée de trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

— 6 —

RAPPELS AU REGLEMENT (suite)

Mme la présidente. Mesdames, messieurs, pour répondre à la demande de M. Defferre, permettez-moi de vous rappeler l'article 91 du règlement.

L'alinéa 1 indique : « La discussion des projets de propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, du rapport de la ou des commissions saisies pour avis ».

Le troisième alinéa précise : « Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles et une seule question préalable, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer... ».

En conséquence, monsieur Defferre, je ne peux pas mettre aux voix votre question préalable avant que le rapport sur le projet de loi relatif à la faillite ait été présenté.

M. Gaston Defferre. Je demande la parole pour un nouveau rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Defferre, pour un nouveau rappel au règlement.

M. Gaston Defferre. Madame la présidente, puisque vous estimez ne pas devoir mettre aux voix — avant l'audition du rapporteur ou du Gouvernement — la question préalable que j'ai déposée, je formule une demande de suspension de séance

en vous priant, en votre qualité de présidente de séance, de provoquer immédiatement la réunion de la conférence des présidents pour modifier l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et des groupes communiste et Progrès et démocratie moderne.*)

Mme la présidente. Il est de tradition qu'une demande de suspension de séance formulée par un président de groupe soit accordée. Je ne m'oppose pas à celle que vous avez présentée.

Quant à votre seconde requête, je ne puis qu'en rendre compte au président de l'Assemblée.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures quinze minutes, est reprise à dix-sept heures quinze minutes.*)

Mme la présidente. La séance est reprise.

— 7 —

REUNION DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

Mme la présidente. La conférence des présidents s'est réunie et, d'un accord unanime, a décidé de tenir une nouvelle réunion à 19 heures 10 pour prendre connaissance de la réponse du Gouvernement aux demandes qui lui ont été présentées.

— 8 —

REGLEMENT JUDICIAIRE, LIQUIDATION DES BIENS, FAILLITE PERSONNELLE ET BANQUEROUTES

Discussion d'urgence d'un projet de loi.

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes (n° 92, 265).

— 9 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. Gaston Defferre. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Defferre, pour un rappel au règlement.

M. Gaston Defferre. Veuillez m'excuser, madame la présidente, d'avoir demandé une nouvelle fois la parole pour un rappel au règlement. C'est l'importance du sujet qui m'oblige à le faire.

A la conférence des présidents qui vient d'avoir lieu, le Gouvernement a précisé que, s'il refusait de faire une déclaration aujourd'hui sur les événements du Moyen-Orient, il donnerait toutefois ce soir une réponse sur le point de savoir si la déclaration qu'il fera demain sera ou non suivie d'un débat, au cours duquel pourrait prendre la parole un orateur de chaque groupe.

En ce qui me concerne, j'ai accepté cette proposition, à condition que le Gouvernement, de son côté, accepte ce débat. Je maintiens donc la question préalable que j'ai déposée, et je vous demande, madame la présidente, de bien vouloir me confirmer qu'après l'audition de M. le rapporteur et de M. le garde des sceaux vous suspendrez la discussion jusqu'à ce que nous ayons reçu la réponse du Gouvernement.

Au cas où le Gouvernement refuserait que sa déclaration soit suivie d'un débat, je demanderais à l'Assemblée de voter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Mme la présidente. C'est bien ce qui a été convenu à la conférence des présidents. Je vous confirme donc, monsieur Defferre, qu'après l'audition de M. le rapporteur et de M. le garde des sceaux je leverai la séance.

— 10 —

REGLEMENT JUDICIAIRE, LIQUIDATION DES BIENS, FAILLITE PERSONNELLE ET BANQUEROUTES

Suite de la discussion d'urgence d'un projet de loi.

Mme la présidente. Nous revenons au projet de loi sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes.

La parole est à M. Ithurbide, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. René Ithurbide, rapporteur. Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, je suis très sensible à l'honneur d'être le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Le premier devoir dont je m'acquitte avec un vif plaisir est de rendre publiquement hommage à M. Jean Foyer, garde des sceaux du gouvernement précédent, initiateur et conducteur de cette réforme qui prendra rang parmi les tâches considérables accomplies sous son impulsion.

Notre nouveau garde des sceaux, M. Joxe, s'est courageusement plongé, en peu de temps, dans une étude ingrate pour déposer et soutenir ce projet de loi.

Je voudrais aussi complimenter tous ceux qui ont travaillé à la rédaction de ce texte difficile, notamment M. Cosse-Manière, conseiller à la Cour de cassation, président de la commission chargée de cette étude par M. le garde des sceaux. Je crois juste aussi de signaler tout particulièrement la remarquable étude de M. Jacques Delmas, inspecteur des finances.

La faillite a subi, au cours des siècles passés, des périodes d'extrême rigueur et des périodes d'adoucissement.

Sans avoir la prétention de nous lancer dans une histoire critique de la faillite, il est cependant nécessaire de rappeler, à grands traits, les principales époques.

L'édit de Charles IX, en 1563, par lequel le chancelier Michel de L'Hospital organisa la juridiction consulaire avait laissé la connaissance des faillites et banqueroutes aux juges ordinaires.

L'ordonnance de Colbert, en 1673, n'avait rien modifié sur ce point.

Sous la Régence et le règne de Louis XV, la corruption et l'agiotage provoquèrent de très nombreuses faillites. La procédure devant la juridiction ordinaire était longue et ruineuse. La connaissance des différends civils relatifs aux faillites fut confiée à la juridiction consulaire.

Deux juridictions s'occupaient donc des faillites et il fallait une procédure devant le tribunal consulaire pour lui permettre de juger en connaissance de cause.

Pour situer l'embaras de la justice ordinaire, lisons la déclaration du 13 septembre 1739.

Elle est ainsi conçue :

« Et comme nous avons reconnu que les abus viennent principalement de ce que les procédures qui se font à l'occasion des faillites, les faux créanciers compris dans les bilans avec les légitimes, s'exposent plus volontiers à faire leur affirmation, parce qu'ils ne sont point connus des juges ; au lieu que s'ils paraissent devant les juges consuls qui, par leur état, sont plus particulièrement instruits des affaires du commerce et de la réputation de ceux qui se disent créanciers, les bilans seraient examinés de manière à être affranchis de toute fraude... »

Il est évident qu'il aurait mieux valu, depuis longtemps, laisser les juges consuls conduire et juger les causes de faillite. Tout le monde le comprenait, à l'exception des juges royaux qui avaient le souci des produits de leur charge. Les faits ont apporté une éclatante démonstration de cette affirmation.

De nombreuses lois ont modifié la législation de la faillite en fonction de l'évolution du commerce et des fruits de l'expérience.

Il a existé une étude très importante appelée « Projet Miromesnil ».

Elle n'a pas été entièrement retrouvée, mais la partie concernant la faillite a été assez bien reconstituée. Sans aucun doute ce projet a-t-il profondément inspiré les auteurs du code de commerce de 1807, notamment Gorneau et Chaptal.

Un peu plus tard, la loi du 28 mai 1838 tempéra ces rigueurs traditionnelles. Elle régla les problèmes de droit commercial et organisa la procédure, refondant ainsi le livre III du code de commerce.

Avec beaucoup de retard et forte de l'expérience, elle attribua, enfin, la compétence exclusive de la faillite à la juridiction commerciale. Il est bon de le souligner car, sur ce point, le présent projet de loi sera l'occasion de débats contradictoires.

Au cours des quatre-vingt-dix années suivantes, cette importante loi de 1838 n'a subi que des retouches limitées portant sur des points précis : le privilège du bailleur, la réhabilitation, la formation du concordat, la vente des immeubles du failli, le privilège des salariés, la publication des jugements, la situation de certains vendeurs de marchandises.

Durant cette période de près d'un siècle, une loi du 4 mars 1889 institua une procédure atténuée, réservée aux débiteurs malheureux et de bonne foi susceptibles de bénéficier de « la liquidation judiciaire ».

Ces deux lois de 1838 et 1889 suffirent aux exigences du commerce jusqu'au début du xx^e siècle ; mais après la guerre de 1914-1918, il fallut reconnaître que les procédures n'étaient plus adaptées aux formes nouvelles de l'économie. Les décrets de 1935 et de 1938 les simplifièrent et permirent aux créanciers d'être mieux informés.

Les exigences du commerce, l'évolution de l'économie générale ne pouvaient cependant plus se contenter de ces textes partiellement retouchés, au cours des années, selon l'expérience du moment, sur des questions particulières.

La commission de réforme du code de commerce à laquelle j'ai eu l'honneur d'appartenir devait préparer le décret du 20 mai 1955. Le livre III du code de commerce a été ainsi de nouveau refondu, puis complété, en matière pénale, par l'ordonnance du 23 décembre 1958.

Le remaniement fut profond.

La liquidation judiciaire disparut pour faire place au règlement judiciaire assimilable à la faillite de l'époque avec des conséquences moins répressives, et la faillite devint synonyme d'élimination du circuit commercial.

Ce fut une transition dont j'ai mesuré l'ampleur, car j'ai siégé à cette époque, pendant dix-huit mois, dans une chambre de faillites du tribunal de commerce de la Seine. Par la suite, en qualité de président de ce tribunal et de président de la conférence générale des tribunaux de commerce de France, j'ai eu de nombreuses occasions dans mes discours et mes interventions de m'étendre longuement sur l'interprétation et l'application de ce texte. C'est actuellement le régime sous lequel nous vivons.

Aussi surprenant que puisse paraître mon affirmation, la faillite est mal connue. Son mécanisme est généralement ignoré du circuit économique.

Puisque le texte de 1955 s'inscrit dans l'histoire de la faillite comme un progrès vivement apprécié, il y a tout juste douze ans, on peut se demander d'où vient la nécessité de l'actuel projet de loi.

Les mécanismes de la faillite ont toujours été le produit d'un compromis entre des points de vue très divers, souvent contradictoires, mais qui, pris séparément, peuvent se justifier. Chaque construction législative met en lumière la complexité de ces mécanismes.

Le décret de 1955 était adapté à l'époque. Le nouveau projet de loi est basé sur la confrontation des décisions jurispruden-

tielles postérieures. Si, autrefois, l'économie pouvait vivre sur des traditions valables quelquefois pour des générations, notre siècle est marqué par le dynamisme et la rapidité.

Bien sûr, il existe des problèmes économiques et financiers d'une importance et d'une actualité plus immédiates. Nous aurions, sans doute, pu vivre encore quelque temps avec notre texte actuel sagement interprété par la jurisprudence. Mais la faillite est une institution rigoureusement indispensable à l'économie, et elle doit être traitée comme telle.

Certains diront : « Pourquoi cet important travail ? Pourquoi ces modifications à un régime satisfaisant alors que le Marché commun nous obligera bientôt à d'autres modifications ? »

Eh bien ! il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours recommandable d'attendre ce que feront nos partenaires pour régler notre économie intérieure, et il faut savoir que notre mécanisme de la faillite commerciale n'a rien à envier aux autres. Il faut aussi savoir que notre préparation peut favoriser l'accord de nos voisins sur nos méthodes éprouvées et que nous devons montrer l'exemple pour ne pas risquer de nous trouver un jour devant un article d'importation qui ne vaudrait pas ce que nous possédons.

L'exposé des motifs précédant le projet de loi met parfaitement en lumière les solutions proposées.

L'idée fondamentale repose sur la distinction de l'homme et de l'entreprise, permettant d'éliminer les entreprises économiquement condamnées sans frapper d'infamie les dirigeants qui ne l'ont pas mérité et d'assurer la survie d'entreprises pouvant être financièrement redressées en écartant les dirigeants coupables de mauvaise gestion.

Sans vouloir amoindrir la valeur de cette bonne intention qui aura le mérite d'une traduction en clair, nous remarquerons que la jurisprudence s'est déjà efforcée d'y parvenir. En effet, le président-directeur général d'une société anonyme, qui subit les déchéances de la faillite, peut être, s'il le mérite, relevé de cette déchéance par le tribunal, et certains ont bénéficié de la mesure. En revanche, le gérant d'une société à responsabilité limitée, avant la modification apportée par la loi de juillet 1966 sur les sociétés commerciales, ne subissait pas cette sanction automatique, mais il était, quand il le méritait, déchu du droit de gérance et d'administration.

Une gamme de possibilités est mise à la disposition des tribunaux pour appliquer pratiquement ce que le projet de loi précise avec bonheur. Ces précisions nous conduiront vers une très souhaitable unité de la jurisprudence.

Les tribunaux avaient également le souci de valoriser les concordats. Le projet de loi contient d'heureuses dispositions à cet effet.

L'allègement de la procédure, souvent réclamé, constituera une amélioration sensible. Cependant, nous aurons quelques observations à présenter au cours des débats.

Si le décret de 1955 vise la faillite et le règlement judiciaire, remarquons que l'intitulé du projet de loi est éloquent par lui-même, puisqu'il mentionne le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et, bien sûr, les banqueroutes.

Donc, le règlement judiciaire demeure, la liquidation des biens apparaît, la faillite devient « faillite personnelle ». Sans doute, le mot « personnelle » qui veut marquer la différence entre le caractère actuel de la faillite et le nouveau régime qui nous est proposé disparaîtra-t-il après un certain temps. Nous nous contenterons du terme de « faillite » sans risquer aucune confusion.

Il importe de retenir que les effets patrimoniaux du règlement judiciaire ou de la liquidation des biens sont nettement séparés des sanctions civiles traditionnellement attachées à la faillite et au règlement judiciaire.

Les sanctions civiles seront rassemblées sous la dénomination de faillite personnelle aux articles 100 à 108 et seront dépourvues de toute signification patrimoniale.

La clarté de l'exposé des motifs du projet de loi me dispense d'entrer tout de suite dans les détails. Nous les examinerons lors de la discussion des articles.

Le champ d'application prévu mérite des observations importantes sur lesquelles je me permettrai d'attirer tout particulièrement votre attention.

Je ne me fais pas d'illusion sur un éventuel abandon de la position très ferme de M. Foyer, auteur du projet de loi. Je ne m'en fais pas davantage sur l'attitude M. le garde des sceaux, qui défendra sans doute le texte gouvernemental avec beaucoup de force. Mais je peux espérer qu'un cheminement de pensée, après une réflexion salutaire, les rapprochera de ma thèse, laquelle est aussi — je le précise — celle qui s'est dégagée, au sein de la commission des lois, après une longue discussion où chacun a pu exposer son opinion tout à loisir. Quelques pas sont faciles à faire sans que le prestige de personne en soit affecté. La persistance de ce désaccord serait difficilement explicable.

L'article 1^{er} du projet de loi vise « tout commerçant » et « toute personne morale de droit privé même non commerçante », et l'article 5 crée une dualité de juridictions.

Or, les principes d'administration et de direction comme l'expérience nous enseignent que les dualités sont à proscrire dans tous les domaines. L'exposé des motifs nous explique qu'à l'exemple de certaines législations étrangères, notamment allemande et néerlandaise, le projet de loi aurait pu envisager de réserver le règlement judiciaire et la liquidation des biens applicables à toute personne, y compris les personnes physiques non commerçantes, en état de cessation des paiements.

Il faut regretter qu'un autre texte n'en ait pas décidé ainsi. Nous restons devant l'inorganisation générale de la déconfiture civile.

Le projet de loi englobe des personnes morales non commerçantes. Il s'agirait d'une première étape vers l'organisation civile d'une procédure collective, le sort des personnes physiques devant être réglé ultérieurement.

Or la nouveauté ne toucherait que quelques personnes morales non commerçantes, et ne concernerait pas les millions de personnes physiques intéressées au premier chef.

Pour aboutir à ce timide résultat, on créerait une dualité de juridictions puisque l'article 5 nous propose la compétence du tribunal de commerce si le débiteur est commerçant, et celle du tribunal de grande instance si la personne morale ne se livre à aucune activité commerciale.

Les difficultés sont immédiatement prévisibles, à tel point que l'alinéa 3 de l'article 5 précise : « En cas de conflit de compétence entre la juridiction commerciale et la juridiction civile, le tribunal saisi en premier lieu statue sur les mesures provisoires. »

Voici donc en perspective des conflits de juridictions avec tout ce qu'ils comportent d'inconvénients, parmi lesquels la longueur des procédures — que l'on dit vouloir alléger — les frais importants, les discussions stériles, les décisions contraires qui affecteront l'unité de la jurisprudence, sans parler des conséquences morales et psychologiques qui ne manqueront pas de surgir aussi bien dans les milieux judiciaires que dans l'esprit des justiciables.

En revenant, par cette initiative, à plus d'un siècle en arrière, on soumettrait à une procédure collective quelques personnes morales dont une infime proportion est véritablement intéressée, proportion qui ne justifie en aucune façon la somme des inconvénients précités.

Ou bien une personne morale s'adonne au commerce, et elle doit être alors soumise à la procédure commerciale ; ou bien elle ne se livre à aucune activité commerciale et elle ne doit donc pas être visée par les dispositions du projet.

La faillite est une procédure commerciale précise et bien réglée. N'y jetons pas le trouble.

Il appartiendra plutôt au Gouvernement de préparer les textes qu'il nous laisse prévoir pour l'organisation de la déconfiture civile. C'est une excellente occasion pour lui demander de hâter

l'étude d'une procédure dont on s'explique mal l'absence dans notre législation.

J'ouvre ici une parenthèse. Je crains qu'on n'ait pas interprété d'une façon correcte ce que j'ai dit devant la commission des lois et ce que j'ai indiqué dans mon rapport écrit. Les conversations que j'ai eues avant ce débat me le confirment.

Je n'ai pas demandé au Gouvernement d'écarter la compétence des tribunaux civils pour ne conserver que celle des tribunaux de commerce. Non, j'estime que faire référence à ces deux juridictions dans un même texte, c'est aller au-devant de nombreuses difficultés. C'est pourquoi j'ai demandé que les dispositions relatives aux tribunaux civils comme celles concernant les personnes morales non commerçantes soient disjointes du projet en discussion pour faire l'objet d'un texte particulier.

M. Marcel Massot. Très bien !

M. René Ithurbide, rapporteur. Je vais même plus loin.

Puisqu'il vous est difficile d'élaborer rapidement un texte visant toutes les personnes physiques — parce qu'il faudrait remanier de nombreux articles du code civil — si vous craignez que la prolifération des personnes morales non commerçantes ne vous oblige à prendre des mesures d'urgence, faites donc un autre texte prévoyant que les personnes morales non commerçantes relèveront de la compétence du tribunal de grande instance. Je ne pense pas que l'Assemblée s'y opposerait. Personnellement, en tout cas, je n'y verrai aucune objection.

L'article 147 du projet de loi vient très heureusement compléter l'article 632 du code de commerce en précisant :

« La loi répute acte de commerce :

« Tout achat de biens meubles ou immeubles pour les revendre soit en nature, soit après les avoir travaillés et mis en œuvre ;

« Toutes opérations d'intermédiaire pour l'achat, la souscription ou la vente d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou parts de sociétés immobilières ;

« Toutes entreprises de location de meubles ou immeubles... »

La jurisprudence applique déjà la notion de commercialité à quantité de personnes morales qui prolifèrent dans des branches de plus en plus nombreuses et qui croyaient échapper à leurs obligations en prenant une raison sociale appropriée, mais insuffisante, pour cacher leur but lucratif et leur appartenance au circuit économique.

Malheureusement, on ne peut parler en la circonstance d'unité de juridiction et, lorsqu'on se souvient de récents scandales, on doit se féliciter de l'initiative gouvernementale. Nous nous en féliciterions encore davantage si le Gouvernement devait bientôt nous soumettre un autre texte dans le sens que je viens d'indiquer.

Mais si l'on veut profiter de l'occasion pour organiser une procédure collective destinée aux personnes morales non commerçantes, il suffit de rappeler que plusieurs lois ont étendu la législation relative à la faillite à des sociétés qui n'y étaient pas assujetties auparavant.

Une des conséquences de la déconfiture de la Compagnie universelle du canal de Panama — société anonyme à objet civil — a été la loi du 1^{er} août 1893 qui a déclaré que les sociétés anonymes seraient commerçantes, quel que soit leur objet. La loi du 7 mars 1925 fait application du même régime aux sociétés à responsabilité limitée. La loi du 11 novembre 1940 assimile aux commerçants le président directeur général d'une société anonyme et lui applique les déchéances attachées à la faillite, alors qu'elle est une personne civile.

La dernière loi de juillet 1966 sur les sociétés commerciales en fait autant pour le gérant d'une société à responsabilité limitée.

L'article 446 du code de commerce atteint des non-commerçants en la personne des dirigeants sociaux quand la faillite sociale leur est déclarée commune.

L'agent de change, dont la profession est libérale, peut être déclaré en état de faillite.

Dans un autre domaine, pourquoi l'exploitation d'une mine est-elle commerciale, tandis que celle d'une carrière est civile ? Pourquoi la construction d'un navire est-elle commerciale et non la construction d'un immeuble ? Pourquoi la distribution du gaz et de l'électricité est-elle commerciale et non la distribution d'eau ?

Malgré les modifications qui lui ont été apportées, le tracé de 1807 demeure anachronique. Il est bien suffisant de constater la dualité de juridictions, sans qu'on songe à l'introduire plus directement dans un texte unique.

Si, dans certains cas, la délimitation des deux catégories présente des difficultés, si, en outre, le Gouvernement veut avec raison soumettre les personnes morales, même non commerçantes, à une procédure collective, je ne vois pas quel empêchement sérieux il y aurait à décider que la cessation de leurs paiements donnera lieu au recours à la procédure prévue par le code de commerce. Je ne fais pas de publicité en faveur des tribunaux de commerce et je ne tiens pas à leur procurer davantage d'affaires, car plus ils travaillent plus ils dépensent d'argent, sans coûter un centime au budget de l'Etat, mais je connais assez leur dévouement pour savoir qu'il s'acquitteraient avec conscience de ce surcroît de tâches.

Mais votre commission n'est pas allée aussi loin. Elle n'a pas voulu déplacer la ligne de démarcation entre le commercial et le civil. A la vérité, je livre simplement le fruit de mes réflexions au Gouvernement, pour lui montrer que je participe à ses soucis ; mais je lui laisse le soin de décider.

Le Gouvernement a le choix entre trois solutions :

« La première consisterait à confirmer sa rigoureuse position en maintenant le texte actuel de son projet de loi. Votre commission, par les amendements qui vous seront soumis, rejette cette solution pour les motifs précédemment exposés. Il serait regrettable de persister dans ce conflit.

La deuxième solution consisterait pour lui à se rallier à la position mûrement réfléchie de la commission, en tenant compte de mes suggestions tendant au dépôt d'un texte distinct.

La troisième solution serait que, regrettant de ne pouvoir régler le sort de certaines personnes morales, dans l'attente d'un texte qui organiserait la procédure collective s'appliquant aux personnes civiles, il accepte de décider que les personnes morales même non commerçantes seront soumises à la procédure collective prévue par le code de commerce quand elles seront en état de cessation des paiements.

Ainsi, d'ailleurs, ces personnes morales bénéficieraient de l'organisation de la juridiction consulaire.

Il appartient au Gouvernement de décider.

Par nos premiers amendements nous vous proposerons donc d'écarter la juridiction civile et d'exclure du champ d'application de la loi les personnes morales non commerçantes. Notre loi doit être pure, claire, exempte de tout ce qui peut en troubler la rapide et juste application.

Recherchant l'amélioration des textes actuels, nous n'avons pas le droit de nous tromper et aucune raison n'est suffisante pour justifier la nouveauté qui nous est proposée par le projet de loi.

La commission a modifié certains articles. Les amendements présentés sont l'objet d'observations qui figurent à la suite de mon exposé dans le tome I de mon rapport écrit.

Le désir de simplification, de plus grande rapidité de la procédure, d'information plus complète des créanciers, a été observé. Nous avons amélioré le mécanisme après audition des praticiens. La refonte de certains articles proposés était nécessaire et vous avez pu confronter, sur le tableau comparatif mis à votre disposition établi en trois colonnes : le texte actuel, le texte du projet de loi et le texte proposé par la commission des lois.

L'expression « administrateur au règlement judiciaire » disparaît ; il ne reste que celui de « syndic » pour désigner le mandataire.

C'est une réforme heureuse que j'ai souvent réclamée, car le terme était impropre et donnait lieu à confusion, pour les non-initiés, avec d'autres fonctions tels que administrateur provisoire, administrateur judiciaire, qui n'ont pas du tout le même sens.

Votre commission a longuement examiné les articles 47, 146 et 151 du projet de loi relatifs au privilège des salariés. Ce privilège fait l'objet des articles 2101, 4^e, et 2104, 2^e, du code civil. Nous voyons ici apparaître pour la première fois l'indemnité de licenciement et les créances des apprentis. Le privilège s'applique en général aux six derniers mois de salaire; mais à valoir sur ces sommes, il existe un super-privilège prévu aux dispositions des articles 47 a et 47 b du code du travail et garantissant certaines créances, celles-ci devant être payées par les syndicats dans les dix jours du jugement déclaratif.

La préoccupation du législateur a toujours été d'assortir de diverses garanties la créance de salaire en raison de son caractère alimentaire; et, aux salaires proprement dits, s'ajoutent des accessoires tels que le montant du délai-congé, les congés payés, mais dans une certaine limite fixée par la partie insaisissable.

A cette notion de partie insaisissable le nouveau projet de loi devrait substituer la notion de plafond unique pour tous. L'initiative serait heureuse car les calculs sont longs, compliqués, variables selon les études de syndicats et même les tribunaux sans que l'on puisse reprocher quoi que ce soit ni aux uns ni aux autres.

Nous avons étudié la suppression du plafond, lequel heurte, à première vue, l'esprit d'équité. En effet, supposons ce plafond fixé à 1.000 francs par mois. Un salarié qui gagne 1.000 francs percevra son mois intégral, mais un autre, technicien ou cadre, qui gagne par exemple 3.000 francs, ne touchera lui aussi que 1.000 francs. Il en résultera que le premier aura un mois tandis que le second n'aura que dix jours de salaire garanti. Celui qui gagne 3.000 francs, par application d'une hiérarchie justifiée, a contracté des engagements plus importants. Son train de vie, notamment son loyer, le met dans la même difficulté relative que le salarié à 1.000 francs et l'on peut soutenir que sa créance, quoique plus élevée, a aussi un caractère alimentaire.

Pendant, une extension importante surtout du super privilège risquerait de conduire à des abus. Entre autres, les dirigeants de sociétés qui ne les ont peut-être pas très bien gérées et qui se sont octroyé des émoluments très importants seraient les premiers bénéficiaires d'une telle mesure. Ils pourraient profiter d'une garantie au détriment des autres salariés.

Notre souci étant de garder au super-privilège son caractère alimentaire, il nous a paru sage de maintenir un plafond, mais nous attirons l'attention du Gouvernement sur la nécessité de tenir compte dans le décret d'application de ces différentes observations.

La commission préconise donc un plafond unique pour tous les salariés, autant que possible conforme à l'esprit d'équité et au caractère alimentaire de la créance, et qui supprimerait des calculs compliqués en même temps que des différences de résultats et les occasions de désaccord.

Une nouveauté est l'introduction, dans la nomenclature des privilèges, de l'indemnité de licenciement. Il est difficile d'attribuer à cette indemnité un caractère alimentaire, puisque le salarié ne l'a pas perçue, et pour cause, durant son activité au service de l'entreprise.

Les rédacteurs du projet ont voulu « faire du social ». Il serait malséant de le leur reprocher. Ils ont également voulu unifier la jurisprudence, assez divisée sur le caractère de cette indemnité de licenciement. Mais l'escalade doit être prudente et cela dans l'intérêt de l'entreprise, dans l'intérêt des salariés eux-mêmes et aussi, en de nombreux cas, dans l'intérêt des autres créanciers, dont on fait quelquefois bon marché. Je ne

reviendrai pas sur les détails que j'ai donnés à ce sujet en commission pour ne pas retenir trop longtemps votre attention.

Il n'est pas rare de voir un petit fournisseur « miser » tout son avenir sur la prospérité d'une entreprise qui sombre en laissant impayée la créance dont ce commerçant attendait le règlement pour payer ses ouvriers ou ses propres fournisseurs et faire vivre sa famille. Or ce petit fournisseur et ses salariés ont le même droit à garantie que les autres créanciers et ils ont été oubliés par le législateur lorsque ce dernier a décidé d'attribuer un caractère privilégié à certaines indemnités réparatrices dont le règlement paraît pourtant moins urgent.

Les promoteurs du « social à tout prix » sont animés de bonnes intentions mais ils ne doivent perdre de vue ni l'équité ni le principe de l'égalité des créanciers.

Et puis, l'importance souvent considérable des sommes venant à ce rang dans le passif privilégié d'une entreprise ne découragera-t-elle pas les initiatives trop risquées de redressement ? Les salariés eux-mêmes n'en souffriraient-ils pas ?

L'orthodoxie juridique permet-elle d'attribuer un privilège à une indemnité réparatrice ? Certainement pas.

Toutefois, votre commission n'a pas voulu supprimer brutalement cette nouveauté. Elle a considéré que le quart de l'indemnité proposé par le Gouvernement pouvait être maintenu, au risque des inconvénients qu'elle peut faire naître pour l'avenir d'une entreprise, mais en apportant un correctif indispensable pour prévenir les abus et les fraudes.

Si les conventions collectives et, à défaut, les usages fixant les indemnités de licenciement peuvent servir de base sérieuse à leur calcul, il n'en est pas de même des contrats particuliers; la commission vous demandera donc, lors de la discussion de l'article, d'éliminer cette catégorie.

En effet, il suffirait au directeur d'une entreprise, sur le point de faire faillite pour se tirer d'embarras, d'engager un ami sous contrat particulier prévoyant qu'en cas de rupture, il touchera une indemnité de 50 millions de francs. Les conventions collectives ou les usages sont suffisants et peuvent servir de base sérieuse, sans qu'il soit besoin de prévoir le cas des contrats individuels. Je crois, d'ailleurs, savoir que le Gouvernement est tout à fait d'accord sur le principe de cet amendement.

Le projet de loi prévoit la modification des articles 47 a et 47 b du code du travail. Les salaires visés au premier de ces articles se limitaient aux quinze derniers jours pour les ouvriers et aux trente derniers jours pour les employés. Ils seront portés aux soixante derniers jours pour tous, et la partie insaisissable fixée au deuxième article sera remplacée par un plafond. Ces modifications constituent une sensible amélioration du super privilège pour les salariés. Naturellement, chaque fois qu'il est question d'ouvriers et d'employés, il faut comprendre aussi les cadres.

Pour éviter les difficultés que pouvait faire naître à leur encontre l'article 38 du projet de loi, votre commission a prévu, dans une nouvelle rédaction de cet article, que les salariés ne se verraient pas opposer la déchéance pour retard dans leur production jusqu'à l'assemblée concordataire.

Ainsi, le côté social a particulièrement retenu l'attention du Gouvernement et de votre commission. L'application de cette loi limitera les effets désastreux de la procédure collective à l'égard des salariés et simplifiera les calculs actuellement en vigueur.

Il faut souligner le concours apporté par M. Michel Debré, ministre de l'économie et des finances, qui a permis de faire entrer le Trésor public dans la procédure collective en vue de limiter les effets du caractère précédemment occulte des créances fiscales. Il doit en être vivement remercié, car sa compétence et sa volonté de moralisation auront fait beaucoup pour l'assainissement de certains milieux commerciaux et pour l'information des assemblées concordataires.

Je ne puis cependant me défendre d'une inquiétude à la lecture d'une de ses récentes déclarations et si j'en crois les

bruits en provenance de la chancellerie, laissant supposer la volonté d'instituer par décret, peut-être par ordonnance, ce que j'appellerai un « concordat préventif ».

S'il appartient au juge de suspendre les poursuites engagées contre les débiteurs défailants, de modifier les échéances acceptées, de méconnaître les nécessités impérieuses du droit « cambiaire », nous risquons de graves inconvénients et nous pourrions nous demander à quoi servirait le règlement judiciaire.

Si cette idée continue son chemin, il paraît indispensable qu'avant toute décision le Gouvernement veuille bien saisir la commission. J'espère, monsieur le garde des sceaux, que vous nous donnerez cet apaisement.

Toutes ces observations de fond, ainsi que les exposés des motifs qui assortissent chaque amendement de la commission, me semblent de nature à faciliter l'étude de ce projet de loi par l'Assemblée nationale.

Avant de terminer, je voudrais lancer un pressant et déférent appel au Gouvernement.

J'ai été nommé rapporteur le 18 mai. Des groupes de travail se sont réunis le jour même et le lendemain. En passant, je remercie les délégués qui ont brillamment représenté la magistrature, les tribunaux de commerce, les chambres de commerce, les avocats à la Cour de Paris, les agréés, les syndics, les ministères de la justice, de l'économie et des finances, des affaires sociales, ainsi que le personnel de l'Assemblée nationale.

Ces indispensables conversations ont duré des heures. La commission des lois s'est réunie six fois, sans hésiter à siéger la nuit. Elle a entendu des délégués du ministère de la justice une ultime fois pour bien se pénétrer de l'esprit de certaines dispositions.

L'importance du texte — 156 articles — a exigé un travail matériel très important, de nuit et même du dimanche, et c'est d'extrême justesse que nous avons pu soumettre à l'Assemblée nationale les documents indispensables dont elle aurait dû disposer plus tôt pour une méditation convenable.

Il importe qu'on ne travaille pas dans une telle hâte. C'est là l'objet du déférent appel que j'adresse au Gouvernement en espérant qu'il sera entendu.

Ceux qui clament que les députés n'ont rien à faire depuis le vote des pouvoirs spéciaux sont bien loin de la réalité ! (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

M. Louis Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, vous sentez toute l'importance du texte qui vous est soumis ce soir et qui met en jeu des thèmes aussi capitaux que le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et la banqueroute.

Le rapport que vous venez de suivre avec tant d'intérêt facilite ma tâche, en ce sens que le talent de l'auteur et la clarté de l'exposé me permettront d'aller à l'essentiel.

Mais, en même temps, il la complique du fait que, en dépit de la science dont M. Ithurbide a constamment fait preuve, je vais me trouver parfois en opposition avec lui. Je le dis avec toute l'estime que j'ai pour lui.

Au demeurant si le Gouvernement a causé quelque surcroît de travail à la commission et à son avocat, il n'y paraît pas, monsieur le rapporteur, parce que vos arguments n'ont rien perdu de leur vivacité ! (Sourires.)

De quoi s'agit-il ? Essentiellement de la faillite.

La faillite, à l'origine, était marquée d'infamie. En effet, le code de commerce de 1807 présume en quelque sorte la malhonnêteté du failli et, outre les sanctions pénales que nous connaissons bien, il prévoyait une série de déchéances et d'incapacités, dont des traces figurent encore dans notre droit, malgré la réforme du 4 mars 1889 concernant la liquidation judiciaire et celle du décret du 20 mai 1955.

On se souvient, que la loi de 1889, tenant compte du développement économique qui a marqué le XIX^e siècle, avait introduit une notion de faillite atténuée : la liquidation judiciaire. Il s'ensuivait que, d'une façon générale, le débiteur qui avait profité de la liquidation judiciaire n'était pas dessaisi de ses biens et ne subissait pas certaines incapacités.

Mais les tribunaux de commerce hésitaient de plus en plus à prononcer la faillite, au sens plein du terme, à cause de ses conséquences, et accordaient trop facilement la liquidation judiciaire. Aussi, le décret du 20 mai 1955 a introduit le règlement judiciaire, solution de droit commun clôturée par un concordat — que la faillite ne permet pas — ou, en cas d'échec, par la liquidation de l'actif. Bien entendu, il était toujours possible de motiver la conversion du concordat en faillite dans des cas strictement prévus.

Cette réforme a suscité elle-même des critiques qu'il faut avoir présentes à l'esprit si l'on veut comprendre l'effort de synthèse et de discipline que nous accomplissons aujourd'hui.

On l'accusait d'abord d'être trop juridique et de négliger les facteurs économiques et, par là même, d'aboutir à des concordats insuffisamment étudiés qui, ne tenant pas compte de la conjoncture, des perspectives du marché, ni surtout des problèmes de l'emploi dont nous connaissons maintenant l'importance, ne pouvaient être exécutés.

On regrettait aussi l'influence excessive du passif privilégié. Un concordat pouvait donc être vicié par une absence d'information des créanciers chirographaires.

On lui reprochait encore, dans le souci de ne pas frapper d'infamie des commerçants malheureux, de faire homologuer des concordats qui étaient voués à l'échec, d'où des retards et des difficultés multiples.

On lui reprochait de donner lieu à une procédure trop longue et trop onéreuse, d'assurer le maintien d'entreprises économiquement condamnées, ce qui pouvait avoir de graves conséquences : dans certains cas, on était dans l'impossibilité de sauver ces entreprises, par suite d'un règlement trop précis ; dans d'autres, on les laissait poursuivre leur activité et provoquer auprès des clients ou des fournisseurs d'autres catastrophes à caractère économique et juridique.

On a critiqué aussi les dispositions en vigueur parce que leurs conséquences sur les salariés étaient telles qu'ils en devenaient les grandes victimes du fait que, pour leurs créances, ils recevaient des versements bien incomplets et tardifs.

Dans ces conditions, la chancellerie et l'inspection des finances ont décidé de reprendre l'ensemble du problème, et c'est ainsi qu'une commission de la chancellerie créée en 1963 et une équipe de l'inspection des finances constituée en 1964 ont, dans un esprit de coopération complète, abouti à ce texte.

Quels sont les caractères essentiels du projet ?

D'abord — c'est vraiment une innovation dans notre droit, presque une révolution — une distinction est dorénavant faite entre l'homme et l'entreprise. C'est là l'idée maîtresse qui, d'un bout à l'autre, inspire notre projet, s'agissant spécialement du concordat. On distingue désormais les problèmes posés par la cessation des paiements, et qui sont le règlement judiciaire, la liquidation des biens, des problèmes de déchéance, telle la faillite personnelle. Ainsi, une entreprise pourra obtenir le règlement judiciaire alors que tous ses dirigeants ou certains d'entre eux seront frappés de la faillite personnelle et, par conséquent, ne pourront plus être associés à la gestion.

En sens inverse, la liquidation des biens n'entraînera pas nécessairement la faillite personnelle.

La deuxième caractéristique du projet est que, pour lutter contre les facilités dont j'ai parlé, seront désormais réunies toutes les règles d'un concordat sérieux. C'est la suite logique de la distinction que nous opérons entre l'entreprise et l'homme.

Mettre un terme à la façon trop libérale dont on accordait le concordat fera qu'à l'avenir ne seront homologués que les concordats qui seront véritablement satisfaisants, soit par le montant

des offres, soit par les délais proposés, soit par les garanties offertes, voire par l'élimination des dirigeants incapables ou malhonnêtes.

La troisième caractéristique du projet de loi est l'information des créanciers. Pour qu'ils puissent y voir plus clair et voter ainsi des concordats sérieusement établis, les créanciers, qui ignoraient jusqu'à présent ce qu'il en était au juste des créances privilégiées, en seront instruits dès le début de la procédure.

Sur ce point, le projet de loi rejoint la loi du 28 décembre 1966 relative à la publicité du privilège du Trésor en matière fiscale, qui prescrit l'inscription au greffe des créances privilégiées fiscales au-delà d'un certain montant.

Tout se tient dans ce domaine législatif. Le présent projet de loi est lié à la loi précédente. Inversement, celle-ci constitue les prémisses des nouvelles dispositions que nous vous proposons et elle facilitera l'élaboration du décret d'application.

Le projet de loi présente enfin deux autres avantages.

Le premier consiste à améliorer la situation des salariés. Je m'explique. Par l'aménagement du privilège du créancier, par une extension importante de l'assiette du super-privilège que votre rapporteur a évoquée, le projet de loi tend d'une façon générale à éviter tout retard dans le versement des dernières périodes de salaires, et ce par une sorte d'avance accordée au salarié.

Le second avantage est une amélioration de la procédure. Diverses mesures ont d'abord été prises dans ce domaine : adaptation des droits des conjoints aux dispositions nouvelles, simplification des formalités relatives au règlement judiciaire et à la liquidation des biens — nous y reviendrons lors de la discussion des articles ; limitation de la « période suspecte », pendant laquelle certaines mesures limitativement prévues peuvent, selon leur nature et selon les circonstances, être déclarées inopposables à la masse des créanciers.

Il fallait ensuite, par un effort d'imagination, se représenter l'état actuel de l'économie française et envisager l'harmonisation de notre législation avec celles des Etats membres de la Communauté économique européenne, dans le dessein d'établir des solutions voisines concernant cette période qui est d'ailleurs généralement inconnue de la plupart des pays européens.

Autre point de procédure : le renforcement du rôle du parquet.

Outre les déchéances, les incapacités, les poursuites en banqueroute, le parquet recevra dorénavant des informations régulières sur la continuation provisoire des exploitations, en vue d'éviter certains abus.

Quant aux dispositions pénales, qui innovent d'ailleurs très peu, je me réserve d'y revenir lors de la discussion des articles.

Telles sont, mesdames, messieurs, les caractéristiques du projet de loi qui vous est soumis. Le point le plus important, celui qui oppose votre commission et le Gouvernement, concerne l'extension de la procédure du règlement collectif du passif à des personnes morales de droit privé, même non commerçantes.

Il ne suffit pas, en effet, d'être juriste, il faut aussi être réaliste, afin de tenir compte des conditions de vie du monde moderne où grandissent et se développent des activités économiques de plus en plus importantes exercées sous une forme sociale et qui ne revêtent aucun caractère commercial, au sens strict du terme.

Le premier exemple que je donnerai, et chacun en comprend l'importance, sera celui des sociétés civiles immobilières. Ces sociétés, soumises aux règles générales du code civil, échappent actuellement, pour l'apurement de leur passif, à toute discipline du fait qu'elles n'ont pas la forme de sociétés commerciales. On connaît les conséquences désastreuses d'une telle situation et on ne peut l'admettre plus longtemps.

En cas de mauvaise gestion, ces sociétés sont soumises en quelque sorte à la seule initiative du plus diligent des créanciers pour le plus grand préjudice des autres, notamment des parti-

culiers qui ont souvent versé des sommes considérables, qu'ils ont quelquefois dû emprunter, pour pouvoir acheter un appartement et se loger.

C'est aussi le cas des coopératives agricoles dont la cessation des paiements a souvent des conséquences désastreuses pour leurs créanciers ou pour leurs adhérents. Elles-mêmes, ou leurs unions, échappent actuellement à la faillite. Il en résulte un désordre certain car, dans ce cas aussi, une prime est en quelque sorte donnée au créancier qui se présente le premier et qui reçoit, selon l'expression consacrée, le « prix de la course », tandis que, dans le même temps, des biens immobiliers ou du matériel de valeur sont réalisés à vil prix. Ainsi s'effondre parfois le résultat d'années de travail.

Dans cet esprit, le Gouvernement avait déposé un projet de loi en 1960, projet qui fut adopté par le Sénat, mais qui en définitive était de nature à soulever trop de complication, de sorte qu'il a paru préférable de reprendre la question dans son ensemble à l'occasion du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui.

Il y aurait bien d'autres exemples à citer jusques et y compris les associations constituées en application de la loi de 1901 et qui, lorsqu'elles sont reconnues d'utilité publique, peuvent gérer un patrimoine mobilier et immobilier important et recevoir des dons et legs. Là encore, l'inorganisation du passif, en cas de cessation des paiements, les met à la merci du plus diligent de leurs créanciers. Il en résulte des situations regrettables.

Je tiens à préciser que les dispositions que nous cherchons à introduire ne frappent ni les dirigeants des personnes morales n'ayant pas un objet économique et ne poursuivant pas de but lucratif d'incapacités ou de déchéances ni des peines de la banqueroute. Il n'est pas davantage question de leur faire supporter tout ou partie du passif social. Cela apparaît dans les articles 92, 100 et 122 de notre projet.

En ce qui concerne le règlement judiciaire ou la liquidation des biens des personnes morales de droit privé non commerçantes, il nous a paru impossible de donner compétence au tribunal de commerce et de distraire ces personnes morales de leurs juges naturels, le tribunal de grande instance.

Il y a déjà, pour ce qui les concerne, une certaine dualité de juridiction. Il ne s'agit nullement de restreindre les attributions des tribunaux de commerce, dont chacun sait, et moi le premier, la haute qualité, leur valeur, leur esprit de sacrifice, leur grande tradition. Mais ces tribunaux ont pour vocation de régler des litiges entre commerçants suivant des principes peut-on dire professionnels et en tout cas inhérents au commerce ; je ne les vois guère connaître des problèmes concernant des non-commerçants. De même, ces non-commerçants, à leur tour, n'ont aucune habitude des traditions et des usages commerciaux. Cela explique le système juridique que nous vous présentons.

Je précise toutefois que, dans les deux cas, qu'il s'agisse du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance, la juridiction d'appel commune sera la cour d'appel.

Enfin j'ajoute qu'il n'y a pas de difficulté en ce qui concerne les auxiliaires de justice. Ils ne seront pas « dépayés » car les syndics de faillite exerceront aussi bien devant les tribunaux de grande instance que devant les tribunaux de commerce.

Telles sont, mesdames, messieurs, les grandes lignes du projet de loi soumis à vos délibérations. Quels que soient les heureux résultats que l'on puisse en espérer, il faut bien admettre qu'il ne s'agit là que d'une étape.

En effet, la question se pose, et dans certains cas avec une particulière acuité, de savoir s'il ne conviendrait pas de prévenir le naufrage des entreprises en mettant à la disposition de celles-ci des structures juridiques leur permettant de franchir un cap difficile et de se rétablir après avoir assaini leur situation financière. C'est ce que, selon une formule peut-être un peu lapidaire, mais qui a cours, je le reconnais, on a appelé le « concordat préventif ». Nous en sommes dans ce domaine à la période des études.

Pour ce qui est du texte que nous discutons ce soir et dont j'ai souligné l'importance, j'aurais pu engager une plus longue discussion et me référer à l'état du droit dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ou évoquer la situation de certains pays européens. Je me bornerai à déclarer que les mesures proposées tendent d'abord à mettre immédiatement fin au désordre, voire au scandale, car il est clair qu'il y a des désordres, tout comme il y a des scandales pour certaines sociétés, et sans doute ne sommes-nous pas au bout de nos peines.

Il est une autre raison qui m'incite à insister pour que vous adoptiez ce texte. Il me paraît difficile en effet de partager le point de vue de M. le rapporteur de la commission des lois qui semble suggérer — je simplifie un peu — au Gouvernement de provoquer l'intervention de lois particulières chaque fois que des difficultés se présenteront, de la même manière que le scandale de Panama avait provoqué le vote de la loi du 1^{er} août 1893. Cette méthode empirique ne me satisfait pas. Je trouve préférable de créer — et vous êtes certainement de mon avis sur le fond, monsieur le rapporteur — le cadre juridique que le développement de la forme sociale des activités humaines exige de plus en plus.

En outre, cette méthode nous laisse toute liberté de manœuvre. A cet égard, je me permets de redresser l'impression que m'a causée une phrase de votre exposé, monsieur le rapporteur, celle où vous avez prétendu que la loi en discussion entrerait dans le cadre du code de commerce. Non, cette loi vaut en elle-même : nous avons donc toute liberté d'appréciation pour en élaborer le texte.

Au surplus, s'agissant d'un effort sérieux et d'un pas en avant vers l'organisation à long terme de la déconfiture qui, actuellement, résiste à toute organisation, je ne peux, monsieur le rapporteur, me laisser enfermer — il est vrai que vous m'en avez légèrement dégagé et je vous en remercie — dans le

dilemme selon lequel il me reste soit à renoncer à régler les cas suivant la méthode proposée, soit à étendre la compétence des tribunaux de commerce. Je vous invite à voir la question dans son ensemble car ce travail constitue un tout. Par conséquent je vous demande, avec beaucoup de respect pour votre pensée, mais avec fermeté, d'adopter l'article 1^{er} dans le texte du Gouvernement car il est la clé de l'ensemble du projet. Si, comme vous l'avez indiqué, nous ne différons plus que sur des questions de forme et si nous sommes d'accord sur le fond, je me sens alors encouragé à vous demander un léger effort supplémentaire et je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

Mme la présidente. La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 9 —

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 92) sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes. (Rapport n° 265 de M. Ithurbide, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures trente minutes.*)

*Le Chef du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.*

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)